

学校编码：10384
学 号：X2006120140

分类号____密级____
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

街镇人民调解委员会的行政化和法律规制

The Administration and The Legal Regulations of The
People Medication Committees of Townships and Streets

杨勉姿

指导教师姓名： 何丽新 教 授
专 业 名 称： 法 律 硕 士
论文提交日期： 2011 年 4 月
论文答辩时间： 2011 年 月
学位授予日期： 2011 年 月

答辩委员会主席：_____
评 阅 人：_____

2011 年 4 月

街镇人民调解委员会的行政化和法律规制

杨勉姿

指导教师

何丽新
教授

厦 门 大 学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名): 杨勉姿

2011 年 4 月 3 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人：杨勉姿

2011 年 4 月 3 日

内容摘要

根据调解主体的不同，我国的调解制度可分为人民调解、行政调解、法院调解三种。其中，人民调解被定义为群众自我教育、自我管理、自我帮助的自治行为。中国社会正在于转型时期，各种矛盾纠纷复杂，大力完善和推进人民调解这项基层民主政治制度，坚持人民调解的群众自治性，对体现人民群众当家作主、促进社会和谐稳定、缓解社会压力和紧张度、巩固人民民主专政和党的执政地位等都有重要意义。然而在实践中，人民调解的群众自治性并没有得到充分体现，存在朝行政化方向变异的问题。按照现行人民调解有关法律法规，人民调解组织主要是设立在村民委员会和居民委员会内的人民调解委员会。由于村民委员会和居民委员会是群众性组织，虽然其自治性也不充分，但仍不便接受行政指令，因此，我国人民调解委员会的行政化问题集中体现在乡镇、街道办事处设立的人民调解委员会（以下简称：街镇人民调解委员会）上。本文即在此背景下，对街镇人民调解委员会的运作现状和法律地位进行分析，并提出限制行政化的立法和操作建议。

本文除引言和结语外，正文共分为三章：

第一章街镇人民调解委员会的基本概况。论述乡镇、街道人民调解委员会人员构成、受案范围、工作机制、组织形式等工作实践，总结乡镇、街道人民调解委员会的法律性质、设立、收费、经费供给等基本情况。

第二章街镇人民调解委员会的行政化分析。分析街镇人民调解的行政化的表现、原因和所造成的问题。

第三章针对我国街镇人民调解委员会行政化存在的问题，有针对性的提出了规范和完善的具体对策。

关键词：人民调解；行政化；法律规制

ABSTRACT

The mediation system of China can be mainly divided into three kinds: the people mediation、the administrative mediation、 and the judicial mediation. Besides, The mediation action of the people mediation committee is defined as the mass autonomous behavior for self-management, self-education, and self-help. Chinese society is in the transition period, the contradictions and disputes are complex and various. So it is important to improve and promote the people's mediation as a part of the grass-roots democratic political system , to uphold the mass autonomous nature of the people mediation. They are significant to the followings: to reflect that the people are being the masters of their country, to promote the social harmony and stability, to alleviate the social pressure and tension, to consolidate the people's democratic dictatorship and the chinese communist party's ruling status, and so on.

But in practice, the mass autonomous nature of the people mediation is not fully demonstrated, the people mediation committees are administrative. In accordance with existing laws and regulations about the people mediation, the main parts of the organizations of the people's mediation are the people's mediation committees established by the villagers' committees and the residents committees. Because the villagers' committees and residents committees both are mass autonomous organizations, they could not accept the administrative instruction effectively, although their autonomy are still inadequate. Therefore, the people mediation committees which established by the villages and towns offices and the subdistrict offices, best reflect the administration problem of the people mediation committees in our country. Under this background, in order to limit the administration, this paper focus on the people committees of the townships and streets, makes an analysis of the actuality and the legal source of the people committees of the townships and streets, proposes some measures. The main contents of this thesis are as follows:

Besides the introduction and conclusion, the paper is divided into three chapters:

The first chapter provides a summarization of the people mediation committees of townships and streets. describes the basic conditions of the people mediation committees of townships and streets. It consists of the composition of the people adjuster, the quality cultivation, the operation mechanism and the form of establishment. And then this paper Summarizes the legal source of the legal

character、the regulation of establishment、the orientation of the Public welfare and the supply of expenditure of the people mediation committees of townships and streets.

The second chapter make an analysis of the administration of the people medication committees of townships and streets. It includes the manifestations、 the causes and the consequence of the administration of the people medication committees of townships and streets.

The third chapter puts forward normative and specific measures learnt from the view of predecessors, depending on the problems that exists in the administration of the people medication committees of townships and streets.

Key words: People mediation; The administration; Legal regulation

厦门大学博硕

目 录	
引 言.....	1
第一章 街镇人民调解委员会概况	2
第一节 街镇人民调解委员会的概况	2
一、人民调解员的构成	2
二、街镇人民调解委员会受案范围	3
三、街镇人民调解委员会运作机制	4
四、街镇人民调解委员会机构设置	5
第二节 街镇人民调解委员会的有关规定	7
一、法律性质	7
二、设立规范	7
三、公益性定位和经费供给	8
第二章 街镇人民调解委员会行政化的分析	9
第一节 街镇人民调解委员会行政化的表现	9
一、主体行政化	9
二、业务指导行政化	9
三、组织实施行政化	9
四、受理程序制度化	10
五、调解目的政治化	10
第二节 街镇人民调解委员会行政化的原因	10
一、街镇人民调解委员会成为基层政府维护稳定的重要工具	10
二、街镇人民调解成为行政调解的出口	11
三、村（居）委调委会不适应社会的发展	12
四、义务性调解在市场经济条件下难以为继	13
第三节 街镇人民调解委员会行政化所造成的问题	13
一、组织性质偏离其立法定位	13
二、调解重效率而轻权益	14

三、增大基层政府行政管理成本	14
四、影响街镇人民调解委员会的公信力	15
五、造成多种纠纷解决机制的功能混乱和错位	15
第三章 街镇人民调解委员会行政化的规制	17
第一节 坚持街镇人民调解委员会的法律定位	17
一、坚守群众自治性原则，切实维护群众利益	17
二、保持公益性组织定位，由政府承担公共服务责任	18
第二节 创新街镇人民调解委员会的管理模式	18
一、完善经费保障制度，为独立自主奠定经济基础	18
二、加强人民调解员职业化建设，提高服务质量和效能	19
三、建立互动联合运作机制，与村（居）委调委会组成有机整体	22
第三节 规范街镇人民调解委员会与行政机关的业务分工关系	23
一、推动行政调解合法化，为分开运作提供法律保障	23
二、理清司法行政机关业务指导职能，减轻行政管理成本	24
三、强调以调解为主的基本职能，避免行政机关业务干预	24
四、坚持人民调解优先原则，发挥人民调解社会功能	25
结 语	27
参考文献	28

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter 1 The Summarization of the People Mediation Committee of Township and Street	2
Subchapter 1 The Summarization of the People Mediation Committee of Township And Street	2
Section 1 The Composition of People Adjuster.....	2
Section 2 The Quality Cultivation	3
Section 3 The Operation Mechanism	4
Section 4 The Form of Establishment	5
Subchapter 2 The Legal Orientation of the People Mediation Committee of Township And Street	7
Section 1 The Legal Character	7
Section 2 The Regulation of Establishment	7
Section 3 The Orientation of the Public welfare and the Supply of Expenditure	8
Chapter 2 The Analysis on The Administration of The People Mediation Committee of Township And Street.....	9
Subchapter 1 The Manifestations of The Administration	9
Section 1 The Administration of Subject.....	9
Section 2 The Administration of Professional Guidance	9
Section 3 The Administration of Organization and Implementation	9
Section 4 The Administration of Acceptance Procedures.	10
Section 5 The Politicization of Mediation Operation Objectives.....	10
Subchapter 2 The Causes of The Administration.....	10
Section 1 Be An Important Tool for Maintaining Stability of The Basic level Government.....	10
Section 2 Be an Outlet of the Administrative Mediation.....	11
Section 3 The Self-government Capacity of The People Mediation Committee Established by The Resident Committee and The Village Committee not Meet The Social Development	12
Section 4 Compulsory Mediation Difficult to Continue Under Conditions of	

	Market Economy	13
Subchapter 3	The Consequence of The Administration	13
Section 1	Organizational Nature Departure from Legislative Orientation..	13
Section 2	Attention to Efficiency But Ignore Rights.....	14
Section 3	Increase The Administrative Cost of The Basic Level Government.....	14
Section 4	Affect The Public Trust of The People Mediation committee of township and street	15
Section 5	Functional Disorder and Dislocation of ADR.....	15
Section 6	Impact on Development of The people mediation committee Established by The Resident Committee and The Village Committee.....	15
Chapter 3	Legal Regulations of The People Mediation Committee of Township and Street	17
Subchapter 1	Uphold The Legislative Orientation of The People Mediation Committee of Township and Street.....	17
Section 1	Adhere to The Principle of the Autonomous Nature	17
Section 2	Adhere to The Public Welfare Organization Position.....	18
Subchapter 2	Innovate The Management of the People Mediation Committee of Township And Street	18
Section 1	Improve The Funding Guarantees System	18
Section 2	Strengthen Professionalism Construction of a Team of People Mediation Officers	19
Section 3	Establish The Interactive and Associative Mechanism	22
Subchapter 3	The Division of Labor Between the Executive Authorities	23
Section 1	Promoting The Legalization of The Administrative Mediation...	23
Section 2	Define the Function of the Judicial Staion of Professional Guidance	24
Section 3	Stress in The Basic Functions of Mediation	24
Section 4	Uphold The Principle of Give Priority to The People Mediation	25
Conclusion		27
Bibliography		28

引 言

2010年8月28日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过《中华人民共和国人民调解法》,从2011年1月1日起全面施行。结合近年来人民调解工作的发展实践,为适应我国矛盾纠纷主体和内容日益复杂化、多样化、跨区域、跨单位的纠纷日益突出的社会现实,在现行行政法规规定的基础上,该法进一步扩大人民调解委员会形式,明确乡镇、街道可参照该法成立人民调解委员会,提升了街镇人民调解委员会的法律渊源的阶位。

然而,放眼现行的街镇人民调解委员会,却存在不断朝着行政化方向流变的问题。所谓行政化,就是街镇人民调解委员会大部分的调解工作都是由政府直接运作和推动的,政府司法行政部门对街镇人民调解委员会进行指导和干预,更加重视其与行政职能部门的资源整合,有意识地扶持和推动其与行政职能部门的衔接联动,从人民调解员的构成、调解的组织实施、调解程序的启动、调解结果的追求等方面都向行政调解的方向流变。2010年9月20日司法部召开深入学习《中华人民共和国人民调解法》座谈会上,会上专家们指出要防止基层人民调解委员会行政化。

由于中国当前基层民主自治发展还不完善,追求完全去除行政化有一定的困难。但完善民间纠纷调解机制,必然要求限制街镇人民调解委员会的行政化,重视发挥群众的自治作用,推动纠纷调解参与主体的多元化,以保证地方政府更为有效全面的治理。立法的定位与现实需要存在矛盾,我们有必要重新审视现有街镇人民调解制度,通过实施细则完善组织性质的规定,才能真正保留和发展原有的群众自治性,不断健全人民调解机制,提高地方政府治理下公共服务的供给能力。

第一章 街镇人民调解委员会概况

第一节 街镇人民调解委员会的概况

乡镇、街道人民调解委员会（以下简称：街镇人民调解委员会）是指乡镇、城市街道办事处依法设立的调解民间纠纷的群众自治性组织，在乡镇、街道司法所的直接指导下进行工作。从 2002 年 9 月起，我国的人民调解进行了一个新的发展阶段。应司法部《人民调解工作若干规定》的要求，在各级政府大力扶持和推动下，各乡镇、城市街道办事处陆续组建街镇人民调解委员会，街镇人民调解委员会自此在全国范围内建立起来。目前全国 82.4 万个人民调解组织中，其中村（居）委员会的人民调解委员会 67.4 万个，乡镇、街道人民调解委员会 4.2 万个。^① 在实际的发展中，尽管村（居）委员会的人民调解委员会组织机构和人员数量在统计中占了绝对多数，但其实际作用却相对较低，而乡镇、街道一级的人民调解委员会则发挥着越来越重要的作用。^②

一、人民调解员的构成

（一）产生方式和来源

《人民调解法》第 9 条规定，街镇人民调解委员会人民调解员是直接由乡镇、街道司法所委任产生的。根据有关规定，村（居）人民调解委员会的人民调解员需经村（居）民大会或代表大会选举产生。《人民调解工作若干规定》第 13 条、第 15 条而街镇人民调解委员会的人民调解员，则由街镇司法所，在村（居）民委员会主任、企业事业单位的人民调解委员会主任、司法所人员、辖区内社会志愿者等人员中聘任。由此，街镇人民调解委员会的调解员是直接委任产生的，而无需经过群众选举。

街镇司法所出于联调联动、以及谁主管谁负责的原则，大多数委任乡镇、街道分管司法综治维稳工作的领导或乡镇、街道办事处领导担任街镇人民调解委员会主任，司法所所长则担任副主任，人民调解员则为乡镇、街道各行政职能部门负责人、辖区内村（居）委会主任、辖区内企事业单位调委会负责人及辖区内社

^① 张雪慧.法部副部长解读人民调解法：化解纠纷的首道防线[EB/OL].http://www.legaldaily.com.cn/government/content/2011-01/13/content_2438546.htm?node=21490, 2011-01-13

^② 尹力.中国调解机制研究[M].北京.知识产权出版社, 2009.158.

会志愿人士担任。街镇人民调解委员会的人民调解员除了村（居）委会主任、辖区内企事业单位调委会负责人之外，基本上都是由国家公务员兼任。

（二）新旧交替方式

街镇人民调解委员会人民调解员与乡镇、街道、村（居）委会换届选举同步换届。人民调解员基本不是以推选形式产生，而是根据换届选举情况，按人事任免情况、职务分工情况，直接委任。人民调解员的推选或聘用，与群众选举存在着根本的区别。

二、街镇人民调解委员会受案范围

（一）人民调解的适用范围

人民调解适用范围为民间纠纷，追溯有关法律规定，可参见 1989 年国务院颁布的《人民调解委员会组织条例》第 2 条、第 5 条，人民调解委员会的业务范围是调解公民之间的民事纠纷。调解公民与公民之间有关婚姻、家庭、邻里、赔偿等常见的多发的纠纷。但这已不能满足维护社会生活安定团结局面的实际需要，2002 年司法部颁布的《人民调解工作若干规定》第 20 条规定：“人民调解委员会调解民间纠纷，包括发生在公民与公民之间、公民与法人和其他社会组织之间涉及的民事权利义务争议的各种纠纷。”后者已经将调解范围从公民之间扩展到公民与法人、组织或社会团体之间的民事纠纷。随着社会矛盾的多样式发展，人民调解的适用范围跳出传统的婚姻家庭、邻里关系、宅基地、小额债务、轻微侵权等民间纠纷向各类纠纷扩展，主要是土地承包、劳资纠纷、征地拆迁、环境保护、医患关系等社会热点难点、群体性纠纷，甚至行政纠纷、刑事案件也囊括其中。

（二）街镇人民调解委员会受案范围

街镇人民调解委员会受案范围包括：第一，乡镇、街道辖区村（居）委调解会无法解决的本委会或跨委会的，影响社会稳定的复杂疑难民间纠纷；第二，乡镇、街道办事处移交的复杂疑难民间纠纷或重大纠纷；第三，排查、预防和制止因民间纠纷引发的群众性械斗和群体性上访，防止矛盾纠纷激化；第四，乡镇、街道行政管理部门移交的纠纷。即派出所、法庭、检察、劳动监察等部门移交的纠纷。^①

^① 吴志朋，主编.大调解——应对社会矛盾凸显的东方经验[M].北京.法律出版社，2010.53.

街镇人民调解委员会所应对的矛盾纠纷情况复杂,新的类别不断出现,很多种类已经远远超出人民调解范围,也超出了人民调解委员会能够独立承担的范围。

三、街镇人民调解委员会运作机制

(一) 大调解工作机制

随着我国社会转型的加剧,利益主体不断多元化,必然导致跨区域、跨行业社会矛盾纠纷日益增多,涉及的社会关系、法律关系、人际关系也更为复杂,远远超出了原有的村(居)委人民调解委员会和调解人员的调解范围和调解能力。基层政府急需整合更多行政职能手段、更大范围的行政区域内的调解资源和力量,消除机制性障碍,有效彻底化解矛盾,消除纠纷。因此大调解机制得到广泛推广。大调解机制是指街镇人民调解委员会在基层政府领导下,司法所(或政法综治部门)牵头协调,其他行政职能部门参与,各种手段相互配合相互协调,纠纷排查和处理各种矛盾的机制。^①乡镇、街道办事处设有各种行政职能部门的办事机构,拥有重要的行政资源,街镇人民调解委员会依靠行政职能部门依法开展矛盾纠纷调处工作。从而充分整合派出所、法庭、司法所、劳动等行政部门的职能手段、更大范围的行政区域内的调解资源和力量,开展调解工作。

当发生复杂纠纷时,大调解机制的具体做法是:大调解窗口负责人主动召集当事人和有关部门召开听证会,充分听取群众意见,然后再召开乡镇、街道内相关行政职能部门参加协调会,讨论如何解决问题,在听证会和协调会的基础上,可以出具调解书的,把纠纷移交给街镇人民调解委员会,由街镇人民调解委员会及时召开调解会,出具人民调解书。这一制度的突出特点就是通过人民调解协议书的形式把行政调解的成果固定下来。^②

(二) 衔接联动机制

街镇人民调解委员会与乡镇、街道行政管理部门衔接联动,实现人民调解与行政调解、司法调解的配合与衔接:

第一,与派出所的配合衔接。接受派出所移交的治安类纠纷,由双方当事人同意,街镇人民调解委员会和派出所联合衔接,组织开展民事赔偿纠纷的调解。

第二,与劳动部门的配合衔接。接受劳动监察中队移交的有关雇佣关系性质

^① 李秀芬.关于人民调解组织的性质及法律地位的思考[J].山东社会科学,2007(12):141.

^② 李余涛.上海社会矛盾多元调解机制衔接和配合[J].法制论丛,2009(5).

的劳动争议纠纷。如：个体劳动者在没有工商登记的情况下经营实体工作与发生的劳动纠纷，又或施工队包工头与工人的劳动纠纷等等。

第三，与法院的司法诉讼的配合衔接。包括处理诉前、诉中、诉后（即执行）过程中，基层法庭征得当事人同意，委托所在街道人民调解委员会调解的案件。

第四，与检察机关的配合衔接。主要是在刑事和解方面。刑事和解引入人民调解，主要是借助人民调解委员会的群众性特征，依据人情、习俗、公德等社会规范，促成案件受害人和加害人直接交谈、充分阐述犯罪给他们的影响及对刑事责任的意见等，选择双方认同的方案来弥补犯罪所造成的损害，从而争取在司法机关处置刑事责任过程中，加害人能获得从轻、减轻或免除处罚。多数适用于未成年人犯罪案件和在校大学生犯罪案件。

（三）处理纠纷方式

街镇人民调解委员会介入调解纠纷往往是主动的、有组织的、规范的。其他人民调解，有一些完全是群众自发、无组织、无章程的行为。街镇人民调解委员会是基层政府维护社会稳定的重要工具，基层政府出于对辖区社会综合治理的目的，对街镇人民调解委员会采取“首长挂帅”、“全民动员”、“政治运动式治理”的领导方式。民间纠纷一旦有激化的苗头，街镇人民调解委员会的组成成员，出于守土有责的原则，主动介入，积极依照职能引导当事人调解。由此，原本是群众性自治组织的街镇人民调解委员会也演变成为基层党委政府维护社会稳定的一个“部门”，而且其大量的精力也是放在处理重大纠纷或群体性事件上。以广州为例，2009年，全市各级调委会调处群体性纠纷2826宗，其中30人以上的重大群体性纠纷1538宗，平息1463宗，成功率达到95.3%。^①

出于行政管理责任，街镇人民调解委员会能主动及时介入处理纠纷，整合行政职能部门通过职权调查和裁决，有效提供解决方案，受到了社会一致好评。同时，其具体操作中的问题，“违背了社会主义法治的基本原则”，^②把政府推到调处社会矛盾、解决民间纠纷的第一线。

四、街镇人民调解委员会机构设置

街镇人民调解委员会以街道司法所为基础设立，由司法所人员直接提供调解服务，与司法所、街道人民内部矛盾调处工作领导小组办公室等共存，一套人马，

^① 广州市司法局. 广州市司法局2009工作总结及2010年工作计划[J]. 广州司法, 2010(02).

^② 刘杨, 顾静. 浅议大调解制度中存在的问题[J]. 法制与社会, 2010(05).

几个牌子。街镇人民调解委员会开展的人民调解，与行政调解的过程、方式十分接近。均是通过调解组织（受理部门）调动有关行政职能部门人员，开展调查，对纠纷情况作出一个分析和判决，通过说法讲理，给予法律意见，促使当事人协商和解。

（一）与街镇司法所的关系

街镇人民调解委员会是以街镇司法所为基础建立的。街镇司法所对其进行组织建设管理、业务指导。我国法律法规没有赋予政府司法行政部门组织建设人民调解委员会的权力，仅规定对业务指导进行规定，但实践中，街镇人民调解委员会基本上都是街镇司法所组织建设的。人民调解委员会的办公室设在司法所，由司法所提供办公场所和设备。司法所人员直接参与街镇人民调解委员会的调解工作，是组织、协调有关单位和相关当事人，实施调解的主体。由于街道司法所人员的编制属于国家政法编制，所以，街镇人民调解委员会这种由司法所工作人员开展的调解，带有一定的行政调解色彩。

（二）与人民内部矛盾调处工作机构的关系

两者基本相重叠。1991 年始，中共中央、国务院《关于加强社会治安综合治理的决定》提出社会治安综合治理的方针，是解决中国社会治安问题的根本出路。化解不稳定因素是社会治安综合治理的其中一项内容。地方各级党委政府，为加强对人民内部矛盾纠纷的排查调处工作，及时化解社会不安定因素，纷纷设立相应的人民内部矛盾调处机构，乡镇、街道一级党委政府也相应设立由主要领导挂帅的人民内部矛盾调处工作领导小组。由此可见，人民内部矛盾调处工作机构代表的是政府，行使政府调解处理人民内部矛盾的行政职权，而街镇人民调解委员会是群众性的自治组织，两者性质不同。但实践中人民内部矛盾调处工作领导小组办公室多数设在乡镇、街道司法所，成员和工作职责与街镇人民调解委员会基本一致，从此也可见街镇人民调解委员会的调解活动与行政调解的关系。

第二节 街镇人民调解委员会的有关规定

一、法律性质

（一）人民调解委员会的法律性质

根据《宪法》、《民事诉讼法》、《人民调解委员会组织条例》的有关规定，人民调解委员会的性质是民间性的群众性组织，其基本形式是农村的村委会人民调解委员会和城市社区居委人民调解委员会。

《中华人民共和国宪法》第 111 条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。……居民委员会、村民委员会设人民调解委员会”。《中华人民共和国民事诉讼法》第 16 条规定：“人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下，调解民间纠纷的群众性组织。”《人民调解委员会组织条例》第 2 条规定：“人民调解委员会是村民委员会和居民委员会下设的调解民间纠纷的群众性组织”。

（二）街镇人民调解委员会的性质

相对于农村的村委会人民调解委员会和城市社区居委会人民调解委员会，街镇人民调解委员会发展起步较迟。其法律渊源的阶位较低，是通过行政规章加以确定的。2002 年 9 月，司法部下发《人民调解工作若干规定》，其中第十条规定：“人民调解委员会可以采用下列形式设立：……乡镇、街道设立的人民调解委员会”。该规定进一步发展了人民调解委员会形式，明确在乡镇、街道设立人民调解委员会，由此，乡镇、街道人民调解委员会被纳入了人民调解委员会的范围内。

直至 2010 年 8 月 28 日，第十一届全国人民代表大会常务委员会颁发的《人民调解法》附则第 34 条规定“乡镇、城市街道以及社会团体或者其他组织根据需要可以参照本法有关规定设立人民调解委员会，调解民间纠纷。”

由此可见，乡镇、街道人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织。

二、设立规范

对于如何具体设立街镇人民调解委员会问题，国家没有明确的法律、法规条文规定，缺乏实质性的指导和具体的操作依据。《人民调解工作若干规定》第 10 条规定：“乡镇、街道人民调解委员会的设立及其组成人员，应当向县级司法行

政机关备案。”即街镇人民调解委员会的设立及组成人员及结果等都不需要得到批准，只需向县(市、区)司法行政机关备案。第 13 条规定：街镇人民调解委员会委员由下列人员担任：本乡镇、街道辖区内设立居民委员会、企业事业单位的人民调解委员会主任；街道司法助理员；本街道辖区内居住的懂法律、有专长、热心人民调解工作的社会志愿人员。”

三、公益性定位和经费供给

(一) 人民调解组织的公益性定位

人民调解组织定位为公益性组织，《人民调解工作若干规定》第 8 条、《人民调解委员会组织条例》第 11 条均规定：“人民调解委员会调解民间纠纷不收费。”《人民调解法》第 4 条规定：“人民调解委员会调解民间纠纷，不收取任何费用。”

(二) 街镇人民调解委员会的经费供给规范

《人民调解委员会组织条例》第 14 条规定：“对人民调解委员会委员，根据情况可以给予适当补贴。人民调解委员会的工作经费和调解委员的补贴经费，由村民委员会或者居民委员会解决。”《人民调解法》第 6 条规定：“县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持和保障。”第 12 条规定：“村民委员会、居民委员会和企业事业单位应当为人民调解委员会开展工作提供办公条件和必要的工作经费”。由此及彼，街镇人民调解委员会的经费需要争取基层人民政府的支持，办公条件和工作所需经费也有赖于地方财政预算供给。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕